



15.º WORKSHOP APDR

POLÍTICAS PÚBLICAS

24 OUTUBRO 2012 | UNIVERSIDADE DE ÉVORA
(COLÉGIO DO ESPÍRITO SANTO)

ATAS
Proceedings

ISBN 978-989-96353-5-7

COMISSÃO ORGANIZADORA

Adão Carvalho (Universidade de Évora);
Elisabete Martins (APDR); Maria Manuel
Serrano (Universidade de Évora); Paulo
Neto (Universidade de Évora); Tomaz
Ponce Dentinho (APDR/Universidade dos
Açores)

COMISSÃO CIENTÍFICA

Adão Carvalho (Departamento de
Economia da Universidade de Évora);
Artur Rosa Pires (Departamento de
Ciências Sociais, Políticas e do Território
da Universidade de Aveiro); Ilona Kovács
(Instituto Superior de Economia e Gestão
da Universidade Técnica de Lisboa);
José Cadima Ribeiro (Escola de
Economia e Gestão da Universidade do
Minho);
José Reis (Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra); José Silva
Costa (Faculdade de Economia da
Universidade do Porto); Maria Manuel
Serrano (Departamento de Sociologia da
Universidade de Évora); Paulo Neto
(Departamento de Economia da
Universidade de Évora); Regina Salvador
(Faculdade de Ciências Sociais e
Humanas da Universidade Nova de
Lisboa); Rui Nuno Baleiras (Escola de
Economia e Gestão da Universidade do
Minho); Sérgio Caramelo (Departamento
de Ciência Política e Políticas Públicas
do ISCTE - Instituto Universitário de
Lisboa); Teresa Noronha (Faculdade de
Economia da Universidade do Algarve);
Tomaz Ponce Dentinho (APDR/
Universidade dos Açores)

CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO AVANÇADA EM GESTÃO E ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE ÉVORA (CEFAGE-UÉ)

Universidade de Évora
Palácio do Vimioso (Gab. 224)
Largo Marquês de Marialva, 8
7000-809 Évora
Portugal

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL (APDR)

Universidade dos Açores
Rua Capitão João D'Ávila
9700-042 Angra do Heroísmo
Terceira, Açores, Portugal



ÍNDICE

Sessão A	5
RESILIENT CHALLENGES AND EMERGING ACTORS: FOR AN EMPIRICAL APPROACH TO CARE POLICY	6
NO MAQUILLES LOS GOLPES: INTERVENCIÓN SOCIOSANITARIA SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO EN GESTANTES	16
ESCOLHAS DE CARREIRAS UNIVERSITÁRIAS E MERCADO DE TRABALHO: UMA ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DOS INCENTIVOS ECONÓMICOS SOBRE AS PREFERÊNCIAS QUANTO ÀS CARREIRAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	60
FORMAÇÃO DE POFESSORES/AS DA EDUCAÇÃO BÁSICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES	81
Sessão B	89
O PAPEL DA COOPERAÇÃO E DAS REDES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DO TURISMO NO BAIXO ALENTEJO	90
POLÍTICAS PÚBLICAS DA SEGURANÇA SOCIAL: A COOPERAÇÃO E AS REDES – UM NOVO PARADIGMA	102
REDES DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL. DILEMAS E PERPLEXIDADES EM TORNO DA COOPERAÇÃO	110
Sessão C	124
RESPONSABILIDADE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL - ESTUDOS DE CASO NO ALENTEJO	125
INFRAESTRUTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO MERCOSUL: O PROCESSO DE COESÃO NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS.	136
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - UM ESTUDO EMPÍRICO SOBRE A ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DO INVESTIMENTO REALIZADO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE INICIATIVA COMUNITÁRIA LEADER, NA REGIÃO ALENTEJO ENTRE 1991 E 2006	158
Sessão D	181
O BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL (BRDE) E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO PARANÁ, BRASIL	182
CONSIDERAÇÕES SOBRE A FAIXA DE FRONTEIRA DO OESTE DO ESTADO DO PARANÁ, BRASIL	199
CONTRIBUIÇÃO METODOLÓGICA PARA A AVALIAÇÃO ECONÓMICA INTERCALAR DA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA APLICAÇÃO AO SETOR VITIVINÍCOLA NA REGIÃO DO ALENTEJO EM PORTUGAL	212
OTIMIZAÇÃO DE LOCAIS EM ÁFRICA. CONHECER A TEORIA DO LOCAL CENTRAL E A REALIDADE DO HUAMBO	232
Sessão E	237
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO: QUESTÕES MÉTRICAS E METODOLÓGICAS E ESPECIFICIDADES ESPACIAIS	238
RUMO A UMA ECONOMIA BASEADA NO CONHECIMENTO: FINANCIAMENTO PÚBLICO À I&D EMPRESARIAL EM PORTUGAL	245
CONTRIBUTOS PARA A GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA UNIVERSIDADE DE ÉVORA	256

TURISMO: UMA NOVA POLÍTICA DA UNIÃO EUROPEIA. CONTRIBUTOS PARA A SUA INTEGRAÇÃO NA POLÍTICA DE COESÃO 2014-2020	277
Sessão F	286
O PLANEJAMENTO REGIONAL TURÍSTICO COMO INSTRUMENTO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO - ESTUDO COMPARATIVO EM REGIÕES DE FRONTEIRA (BRASIL/PARAGUAI E PORTUGAL/ESPANHA)	287
IMPACTO DA REVISÃO DA LEI DO SOLO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	298
UMA ABORDAGEM INTEGRADA DA REABILITAÇÃO URBANA NA BAIXA DO PORTO: A AVALIAÇÃO DO IMPACTE DO PROJETO DE REABILITAÇÃO DO QUARTEIRÃO DE CARLOS ALBERTO.....	304
CRESCIMENTO DAS CIDADES BRASILEIRAS ENTRE OS ANOS 2000 E 2010: UMA ANÁLISE DE SEUS CONDICIONANTES.....	323
Sessão G	338
ACTIVIDAD INNOVADORA Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS EMPRESAS EXTREMEÑAS.....	339
POLÍTICAS PÚBLICAS E COESÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS INDICADORES DE COESÃO SOCIAL UTILIZADOS PELA CEPAL NOS ÚLTIMOS ANOS.....	356
SOBRE-LEISLADA E SUB-REGULADA: A POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL.....	365
Sessão H	377
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLS): ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE O BRASIL.....	378
POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “MORAR FELIZ” EM CAMPOS DOS GOYATACAZES/RJ	392
INVESTIGAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: ESFERA PÚBLICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CIDADE DE VOLTA REDONDA, BRASIL.....	402

SOBRE-LEGISLADA E SUB-REGULADA: A POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL

João Mourato ¹

¹ Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa (ICS-UL), Portugal, joao.mourato@ics.ul.pt

RESUMO

Em Portugal, as políticas e instituições públicas encontram-se sob forte pressão reformadora. O contexto de volatilidade socioeconómica, o resgate financeiro e as imposições externas daí decorrentes sublinham a urgência da reforma administrativa do Estado. Embora essa situação de urgência seja potencialmente positiva pela quebra de inércia política que irá provocar não é líquido que seja benéfica no que se refere ao modo como se irá materializar. No caso do ordenamento do território há ainda que considerar quatro factores específicos: i) a sua fragilidade em termos de reconhecimento social e peso político; ii) a influência disruptiva das lógicas sectoriais e corporativas; iii) o forte condicionamento exercido por outras dimensões da reforma administrativa do Estado; iv) a mudança dos paradigmas técnico-científicos que regem a sua evolução enquanto política pública e prática profissional. Face a este cenário, visa-se com o presente texto contribuir para o melhor entendimento dos mecanismos, obstáculos e elementos viabilizadores que condicionam a capacidade de adaptação e aprendizagem das instituições no âmbito do ordenamento do território. O ponto de partida é a análise da disparidade que se verifica entre os instrumentos de avaliação e monitorização da política do ordenamento do território previstos na lei e a sua efectiva aplicação.

Palavras-chave: *avaliação, políticas públicas, ordenamento do território*

INTRODUÇÃO

A evolução das políticas públicas em Portugal encontra-se sob forte pressão reformadora. Não é de todo novo o debate sobre a redefinição e redimensionamento da administração pública, sua arquitectura institucional, fórmula de financiamento, afectação e qualificação de recursos humanos pelas suas diferentes áreas de acção, etc. *Menos mas melhor Estado*, costuma ser a expressão de origem incerta que tende a estar associada a este debate. Se o *melhor* será um objectivo que arrasta por inerência inegável consenso, já o *menos* não traduz, de todo, o desequilíbrio funcional que existe entre diferentes áreas de intervenção do Estado. Se é possível argumentar de forma sustentada que em determinados sectores é desejável que haja *menos* Estado noutras é imperativo, numa lógica de sustentabilidade funcional da administração pública, que o haja *mais*. Em suma, independentemente da centralidade que a reforma da administração pública detém no debate político e na acção governativa, o facto incontornável é que a sustentabilidade funcional e financeira do Estado permanece por alcançar.

Contudo, o actual contexto de volatilidade socioeconómica e em particular o conjunto de imposições externas fortemente condicionadoras da acção governativa veio (re)forçar a urgência da redefinição e redimensionamento da administração pública adicionando ao processo todo um novo conjunto de constrangimentos. Estes são, sobretudo, de natureza financeira, resultado da restrição orçamental que condicionará a despesa pública provavelmente até ao final da presente década. Mas ocorrem também ao nível da gestão do calendário das reformas a efectuar. Fruto das condições do acordo estabelecido com os credores externos, o Governo está fortemente limitado em termos da liberdade de calendarização das medidas necessárias à reconfiguração da administração pública aumentando inequivocamente a dificuldade da gestão da reforma a efectuar. Consequentemente, é legítimo argumentar que embora esta urgência reformadora seja potencialmente positiva pela quebra de inércia política que provoca não é líquido que seja benéfica no que se refere ao modo como essa reforma se irá materializar e aos seus resultados finais.

Em suma, tempo e dinheiro são dois condicionalismos incontornáveis na presente dinâmica de reforma do Estado. Mas não só. Outros factores condicionam a mudança aqui discutida. E um deles, central ao argumento de suporte a este texto, é a questão da confiança. E aqui refiro-me à confiança entre cidadãos, as instituições do Estado e os decisores políticos. Uma das

vertentes da crise que Portugal atravessa presentemente consiste na crescente descredibilização social da capacidade técnica e política do Estado em assegurar a sustentabilidade da gestão da coisa pública.

Assim, a já tradicionalmente frágil relação de confiança entre cidadão e Estado enfrenta todo um novo conjunto de desafios. Entre estes salienta-se o desafio da transparência e justificação ao nível da decisão política e o desafio da capacitação, adaptação e aprendizagem das instituições no processo de desenho e implementação das políticas públicas face a um cenário político-institucional particularmente instável. E é aqui que se situa a questão de partida da reflexão crítica que dá corpo a este texto. Como é possível, se de facto o é, condicionar positivamente a evolução da relação de confiança entre cidadão e o Estado? E a premissa de base que neste texto se irá explorar é que os processos de avaliação de políticas públicas, tantas vezes politicamente subalternizados, são uma ferramenta fundamental no processo de mitigação desse deficit de confiança existente.

Tendo como base a análise documental e entrevistas exploratórias realizadas na primeira fase do projecto *Rethinking public institutions and governance solutions in a shifting public policy environment: The case of Planning in Portugal* a decorrer no ICS-UL, e recorrendo ao caso da política do ordenamento do território, explorar-se-á a premissa acima apresentada, dividindo o presente texto em duas secções principais. A primeira secção justificará o enfoque na avaliação como peça fundamental no influenciar da relação de confiança entre cidadão e Estado. A segunda secção ilustrará de forma sucinta o status quo evolutivo da avaliação na política de ordenamento do território e fará uma análise crítica à mesma não numa perspectiva técnica, i.e. as metodologias de suporte ao exercício de avaliação, mas de um ponto de vista político, i.e. o uso que se dá à avaliação enquanto instrumento de validação e legitimação de uma política pública.

A AVALIAÇÃO, O CIDADÃO E O ESTADO

Esta primeira secção visa introduzir, de forma sucinta, o raciocínio teórico-conceptual de suporte à justificação da avaliação enquanto peça fundamental no influenciar da relação de confiança entre cidadão e Estado. Para tal iniciemos esta reflexão com uma premissa básica: não nos identificamos com o que não conhecemos. E a confiança, uma forma superlativa de identificação, inicia-se, reforça-se e dissipa-se através do conhecimento. E, o conhecimento, detém um papel central no ciclo das políticas públicas que seja no seu desenho, implementação, formação e informação dos agentes que o dinamizam e regulam, quer seja no assegurar da transparência do seu funcionamento. E o papel da avaliação no contexto das políticas públicas é precisamente a produção de conhecimento.

Em suma, a apropriação do conhecimento inerente ao funcionamento de uma política pública por parte dos cidadãos a quem essa mesma política 'em teoria' serve é condição *sine qua non* para fomentar a confiança na interacção cidadão/Estado. Não é assim de estranhar, nos discursos críticos à evolução da política de ordenamento do território em Portugal, a referência à necessidade do reforço da interligação cidadão e território como uma dimensão significativa do exercício de cidadania [1]. De facto, foi este um dos 24 problemas-chave listados no diagnóstico do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território – PNPOT [2]. E fundamental a este reforço é o papel do conhecimento enquanto veículo de apropriação dos valores culturais associados com à perspectiva de sociedade a que almejamos e, consequentemente, com a sua identidade territorial.

Neste sentido, Feinstein [3], sublinha que é a cultura mais do que a economia que constitui a raiz da identidade. De facto, a criação de conhecimento é uma característica chave das dinâmicas culturais [4]. É uma manifestação cultural a evolução da forma como criamos, gerimos, disponibilizamos e capitalizamos no conhecimento que criamos sobre o território que ocupamos. É, também, indubitavelmente uma manifestação cultural a utilização que quer o cidadão quer o decisor público fazem (ou não) do conhecimento que lhes é disponibilizado sobre o território que ocupam. Discutir 'conhecimento' requer o assumir de todo um universo de interacções entre agentes criadores, dinamizadores, supressores, influenciadores e utilizadores desse mesmo conhecimento. Um sistema de planeamento e ordenamento do território é um palco político/organizacional onde é lógico reflectir sobre estas interacções. Numa leitura estruturalmente simplificada, o seguinte diagrama (Fig.1) exemplifica a dinâmica relacional entre os principais intervenientes no ciclo de política pública e a criação de conhecimento a este associado.

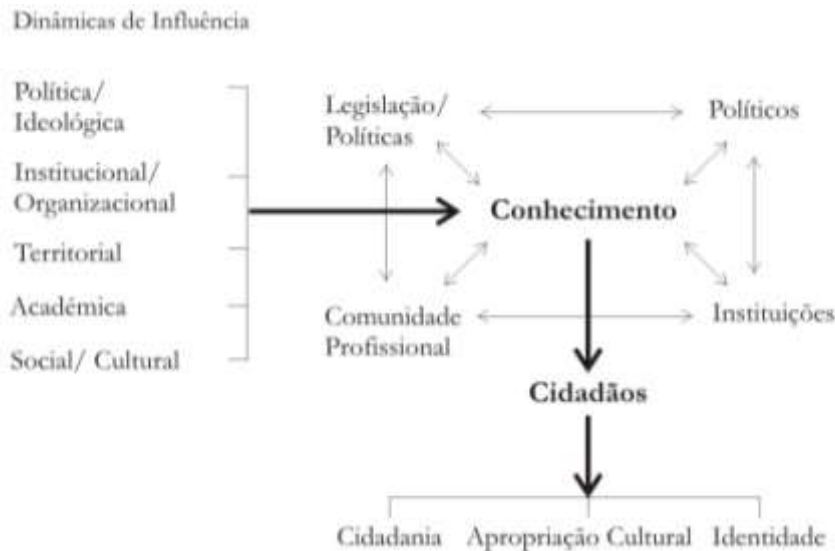


Figura 1: Conhecimento em política pública: dinâmica relacional (adaptado: Mourato, 2009).

Refira-se que esta lógica relacional, com óbvias adaptações, é comum a múltiplas análises sociais; assim, se no diagrama substituíssemos a palavra conhecimento pela palavra sociedade e se pensássemos no conceito de Agência de Giddens [5], de Poder de Foucault [6] ou Flyvbjerg [7], da teorização da Prática de Bourdieu [8], do Novo Institucionalismo de Powell e Di Maggio [9] todos avançariam em larga medida interpretações das 'lógicas' de articulação entre os elementos aqui identificados. Contudo, a Fig.1 representa, em larga medida, um modelo explicativo estritamente racional e linear [10], um processo aparentemente ordeiro, com uma sequência lógica de passos, equidade na capacidade de influência entre os diferentes actores e a predisposição colaborativa destes para a optimização do processo de criação e utilização do conhecimento. Este dispor *ideal* das peças constituintes do processo em análise encontra-se longe do contexto *real* em que a avaliação e subsequente produção de conhecimento, de facto, se dá [11]. De facto, a criação de laços de confiança entre cidadão e Estado, a ocorrer, tem lugar num ambiente (Fig.2) que acarreta uma forte influência modeladora sobre o desenho do processo de avaliação e utilização do conhecimento por ele gerado.



Figura 2: O contexto real

Adicionalmente há que questionar as motivações do principal promotor do exercício de avaliação de política pública. Healy [12] ironiza que a par dos 'profissionais (que) procuram evidências para justificar o seu conselho aos políticos, os políticos procuram evidências que suportem as políticas que eles desejam implementar' ou, dirão os mais pragmáticos, fazer parecer que assim o é.



Figura 3: O contexto político-institucional real (adaptado [13])

O decisor político, num regime democrático estável e com relativa transparência funcional, está crescentemente em cheque (Fig.3). A generalização do uso das novas tecnologias e consequente celeridade de actualização e divulgação de informação em larga escala, poder-se-á argumentar, 'força' um aumento da transparência processual e justificativa ao nível da decisão governamental ao multiplicar as formas de escrutínio contínuo da 'decisão' política por parte dos media e sociedade civil em geral. Não querendo debater a validade e implicações éticas de todas estas formas de observação é legítimo argumentar que a pressão delas decorrente pode, à partida, aliciar o decisor político a ter uma visão meramente linear e instrumental da avaliação condicionando pela negativa o seu desenho e amplitude de aplicação.

Em suma, o processo de avaliação é fundamental para: o escrutínio e legitimação da acção do decisor político; a inovação no desenho e implementação das políticas públicas e enquanto potencial contributo para a transparência do governo da coisa pública é um elemento estruturalmente muito importante na construção de uma relação de confiança entre cidadão e Estado. E, é com este registo em mente que iremos na secção seguinte analisar criticamente a dinâmica de evolução da avaliação no contexto da política do ordenamento do território.

A AVALIAÇÃO E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

É necessário antes de iniciar a súpula da evolução da relação entre avaliação e a política do ordenamento do território fazer uma ressalva. Há múltiplas dinâmicas de avaliação de base territorial que influenciaram e influenciam a avaliação da política do ordenamento do território. De facto, a análise dos processos de avaliação no domínio do ordenamento do território em Portugal deve ser efectuada à luz de duas narrativas que apenas recentemente se cruzam de forma explícita: a história do ordenamento do território enquanto política pública e a história da avaliação de políticas públicas [14]. Contudo, para efeitos do presente texto, e relembremos que o que este visa ilustrar é o papel da avaliação no mitigar do deficit de confiança entre cidadão e Estado, centraremos a nossa atenção nos instrumentos e estratégia de avaliação prevista na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU) examinando os mesmos não do ponto de vista técnico, i.e. as metodologias de suporte ao exercício de avaliação em si, mas político, i.e. o uso que se dá à esses instrumentos enquanto forma de validação e legitimação de uma política pública.

Esta opção tem um duplo fundamento. Primeiro viabiliza a súpula critica pretendida reduzindo a complexidade da análise. Segundo, e muito importante, relembremos que o ordenamento do território não é uma competência formal da União Europeia, e embora se reconheça a crescente convergência de concepções e práticas de ordenamento do território neste domínio em países com culturas institucionais e políticas distintas [15], [16] é questionável a profundidade e durabilidade de alguns dos processos de relativa harmonização em curso. Para efeitos do argumento que exploramos, o ordenamento do território é um bastião de soberania administrativa dos estados-membros. Ou seja, pese embora inserido num contexto de políticas europeias que sobre ele terão indubitável influência indirecta a verdade é que a autonomia do Estado na que se refere ao ordenamento do seu território é total. E é por isso que a avaliação dessa política, desprovida de qualquer necessidade de conformidade legal a nível comunitário,

será a mais fiel representação da forma como o Estado valoriza o papel da avaliação no contexto das políticas públicas.

O ordenamento do território enquanto política autónoma

O ordenamento do território é, em Portugal, uma política pública fraca [17], reflexo do seu reduzido peso político e reconhecimento social. Condicionado pela interferência de áreas de política pública fortes, a política de ordenamento do território enquanto política pública autónoma nasce formalmente em 1998, com a aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU). Centrais à sua evolução são as suas três filiações históricas: planeamento urbanístico, planeamento regional, e planeamento biofísico. Estas antecedem o ordenamento do território enquanto política pública autónoma mas com ela coexistem ainda hoje com graus distintos de ambiguidade, sobreposição e tensão, constituindo focos de influência dinâmicos, no contexto mais genérico das políticas públicas de base ou com incidência territorial e dos respectivos sistemas e processos de avaliação (Fig. 4).

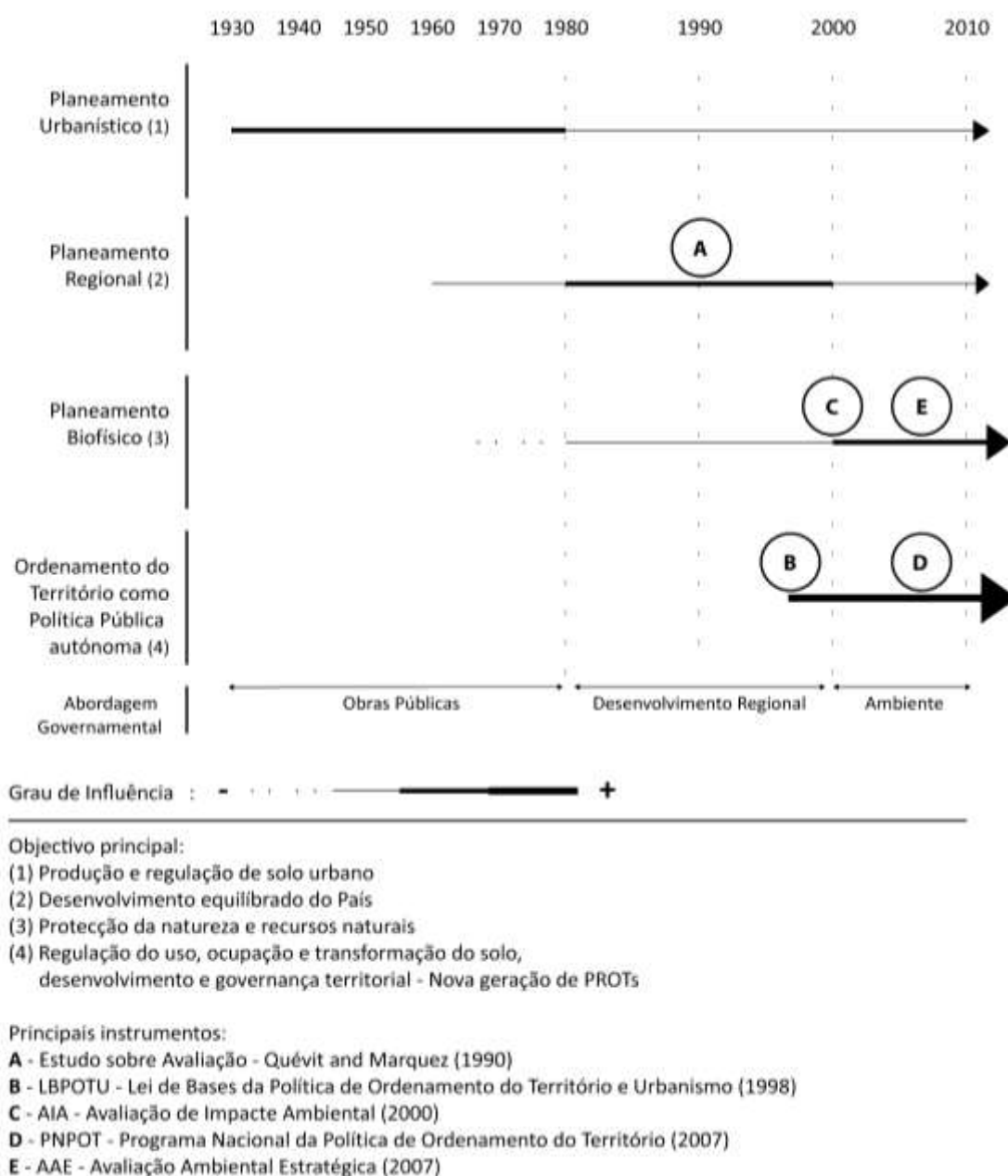


Figura 4: Genealogia da política de ordenamento do território em Portugal

A avaliação da política do ordenamento do território tem ela própria um processo de emancipação desencadeado pela aprovação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU) e subsequente enquadramento jurídico dos instrumentos de gestão territorial. Assim, e antes de analisarmos o seu *status quo* é útil visitar sumariamente os dois factores chave que condicionam esse processo de emancipação: i) as principais influências que orientam a evolução da filosofia da política de ordenamento do território em Portugal e ii) a prática nacional da avaliação em ordenamento do território.

Principais influências

Ao nível da sua filosofia funcional, a política de ordenamento do território em Portugal, tal como em muitos outros países, evoluiu de uma visão sobretudo física, normativa e estática de regulação do uso do solo para uma visão mais estratégica, integrada e processual de desenvolvimento e governança territorial [18]. Num contexto de escasso debate teórico e político a nível nacional sobre o propósito das políticas de ordenamento do território, esta evolução resultou sobretudo da conjugação de diversos factores de europeização/globalização, com pesos distintos mas que tendem a reforçar-se reciprocamente [19] Entre estes salientemos:

a) O “efeito da política ambiental”: no domínio do ambiente existe uma política Comunitária. A exposição a decisões externas, tomadas ao nível da União Europeia, é, portanto, mais intensa e os seus efeitos fazem-se sentir mais rapidamente, nomeadamente por via coerciva, através da obrigatoriedade de transposição de Directivas Comunitárias.

Foi assim a avaliação de impacte ambiental (AIA), os Estudos de Impacte Ambiental (EIA) e a avaliação ambiental estratégica (AAE) ganharam uma particular relevância em Portugal. Esta última tendo sido já aplicada a diversos tipos de planos de ordenamento do território: Planos Regionais, Planos Municipais e Planos Especiais.

b) O “efeito EDEC”, isto é, a influência dos princípios, visões e conceitos adoptados no EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Europeu, documento estratégico e programático sobre o futuro desejável para o território da Europa cuja preparação envolveu a Comissão Europeia e entidades técnicas e decisores políticos de todos os Estados-membros durante cerca de dez anos;

c) O “efeito Iniciativas Comunitárias”, ou seja, a influência das concepções subjacentes a Iniciativas Comunitárias como o URBAN (para áreas urbanas), o Leader (para áreas rurais) ou o INTERREG (para áreas fronteiriças), que apoiaram em todos os Estados-membros acções experimentais baseadas nos princípios da parceria e da contratualização e em intervenções integradas de base territorial;

d) O “efeito Programas Comunitários” através da influência crescente das metodologias de avaliação de programas em relação aos processos de avaliação em ordenamento do território [20]

e) O “efeito emulação de práticas”, isto é, a adopção de instrumentos e procedimentos de planeamento estratégico territorial então em desenvolvimento em várias cidades europeias, com destaque para Barcelona durante a fase de preparação dos Jogos Olímpicos de 1992, fonte directa de inspiração das primeiras experiências de planeamento estratégico urbano em Portugal [21];

f) O “efeito ESPON” que, embora mais tardio e circunscrito à comunidade académica e a especialistas, resulta do facto de o ESPON (European Spatial Planning Observation Network) se ter afirmado como uma relevante plataforma transnacional de produção e difusão de informação e conhecimento sobre o conjunto do território da União Europeia; e

g) O “efeito avaliação de políticas sectoriais com impacto territorial”. Estas transcendem o domínio específico do ordenamento do território, constituindo-se um contínuo, do ponto de vista de finalidades, abordagens e metodologias, entre a avaliação da política de ordenamento do território e a avaliação de outras políticas com expressão territorial.

Essa continuidade é evidente em avaliações recentes, como o Territorial Review sobre Portugal efectuado pela OCDE [22] ou a análise do conjunto de políticas públicas com impacte territorial, inicialmente preparada como contributo nacional para o referido documento da OCDE mas posteriormente revista e actualizada [23]

Experiências práticas

A influência conjugada destes diversos efeitos suscitou novas concepções de ordenamento do território e, naturalmente, novas abordagens de avaliação no domínio do ordenamento do território. Entre estas destacamos:

a) A metodologia PPR – Plano, Processo e Resultados, desenvolvida por Oliveira e Pinho [24] para avaliar planos municipais a partir de uma visão integrada baseada em três componentes analíticas: racionalidade ex-ante do plano (fase de elaboração do plano); performance do processo de planeamento (fase de implementação do plano); e conformidade entre objectivos e resultados (também fase de implementação do plano). Esta metodologia foi testada nas duas principais cidades portuguesas, Lisboa e Porto;

b) PROT da última geração - Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). A natureza mais estratégica destes implicou o recurso a novos procedimentos de comunicação, troca de informação, partilha de conhecimento, participação, deliberação e governança, envolvendo um leque diversificado de actores da administração central, regional e local, do sector empresarial, das organizações não governamentais e do terceiro sector, e da população em geral.

Assim, às componentes de avaliação mais tradicionais de conformidade, prevenção de impactes e monitorização de dinâmicas territoriais foram adicionadas novas concepções e práticas de avaliação, mais ambiciosas e mais em linha quer com os procedimentos de avaliação de programas quer com os princípios do planeamento participativo, colaborativo e deliberativo;

c) ENGIZC - Estratégia Nacional para a Gestão Integrada da Zona Costeira, aprovada em 2009 revela o mesmo tipo de visão, ao definir um modelo de governança que inclui três plataformas complementares: i) uma plataforma de concertação política (articulação inter-ministerial), envolvendo os Ministérios mais relevantes; ii) uma plataforma de cooperação (coordenação de políticas e intervenções na zona costeira), integrando os serviços com competências em domínios relacionados com a gestão costeira; e iii) uma plataforma de conhecimento (produção de conhecimento científico interdisciplinar útil para a monitorização da zona costeira e para a formação no domínio da gestão costeira), mobilizando instituições universitárias e outras entidades de investigação.

Transversal a estas três plataformas existe uma quarta, que é responsável pela divulgação dos resultados dos processos de monitorização e pela disponibilização de informação relevante para todas as entidades intervenientes e para o público em geral, criando condições favoráveis a processos de participação mais informados.

A filosofia de avaliação presente na ENGIZC traduz a influência mais genérica das abordagens pós-positivistas na concepção e avaliação das políticas públicas. O paradigma moderno técnico-racional, administrativo e positivista é crescentemente contestado, e parcialmente substituído, por abordagens de natureza mais processual, participada e construtivista [25]. Sem descuidar a avaliação de resultados, impactes e dinâmicas, esta nova abordagem sublinha o valor da avaliação tanto dos processos de decisão, aprendizagem e inovação como das práticas das instituições e das comunidades de especialistas envolvidas.

A evolução da filosofia de avaliação em ordenamento do território

Em suma, a trajectória de evolução da avaliação em ordenamento do território pode ser reconstituída a partir da forma como, por estímulos externos e internos ou como consequência da sua praxis e da reestruturação dos paradigmas de avaliação e de ordenamento do território, a avaliação foi sucessivamente alargando o seu âmbito – conformidade (resultados vs objectivos); prevenção de impactes (análise de impactes potencialmente negativos); dinâmicas territoriais (monitorização sistemática de dinâmicas e tendências territoriais); e processos e práticas (planeamento participativo, colaborativo e deliberativo; práticas institucionais e das comunidades profissionais) – e, correlativamente, os seus objectivos.

A Fig.5 oferece uma sistematização da evolução da filosofia de avaliação em ordenamento do território, as suas principais influencias contextuais e objectivos.

Contudo faça-se uma ressalva deveras importante. Esta sistematização espelha a evolução discursiva da avaliação em ordenamento do território. A sua praxis é uma realidade bem distinta.

	Dimensões de avaliação	Contexto	Alvo principal	Objectivos principais
<p>. Visão moderna de estado</p> <p>. Visão positivista de avaliação</p> <p>. Ordenamento do território como regulação do uso do solo</p> 	Conformidade técnica e legal	. Imposição legal	. Plano	. Melhor execução do plano . Melhor coordenação vertical e horizontal de planos . Fundamentação das alterações aos planos
	Prevenção de impactes	. Imposição legal	. Potenciais impactes do plano/programa	. Definição de medidas preventivas e acções correctivas ou minimizadoras . Melhor coordenação entre instrumentos das políticas de ambiente e de ordenamento do território
	Dinâmicas e tendências territoriais	. Imposição legal . Necessidade de maior resiliência em contextos de crescente complexidade, diversidade e imprevisibilidade . Maior escrutínio público	. Territórios em mutação	. Legitimação das opções tomadas . Apoio à decisão (mais informação, melhor conhecimento) . Correção de trajectórias de evolução . Prestação pública de informação (participação informada) . Prestação de contas (transparência, responsabilização)
	Processos e práticas	. Alteração dos paradigmas de avaliação e de ordenamento do território . Emulação / “europeização”	. Processos de participação, deliberação e governança . Práticas institucionais e das comunidades profissionais	. Aprendizagem . Capacitação e inovação institucional . Democratização dos processos de decisão e reforço de cidadania . Empoderamento das comunidades e inovação social
<p>. Visão neo-moderna de estado</p> <p>. Visão construtivista de avaliação</p> <p>. Ordenamento do território como governança e desenvolvimento territorial</p>				

Figura 5: Síntese da evolução da avaliação no domínio do ordenamento do território em Portugal [26]

A avaliação da política de ordenamento do território

O ideal.

De acordo com a LBOTU (Artigo 28º), a arquitectura do sistema de avaliação da política do ordenamento do território assenta na **obrigatoriedade** da elaboração de relatórios com periodicidade **bienal** sobre o estado do ordenamento do território (REOT) em cada um dos âmbitos do sistema de gestão territorial (municipal, regional, e nacional) os quais deverão ser

aprovados em assembleia municipal para o primeiro caso e na da república para o último. O REOT nacional deverá fazer o balanço da execução do PNPT e discutir os princípios orientadores e as formas de articulação das políticas sectoriais com incidência territorial. Suplementarmente, previa o Artigo 29º a provisão de formas de acompanhamento permanente e de avaliação técnica da gestão territorial (Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo - OOTU) e de um sistema nacional de dados sobre o território articulado aos níveis regional e local Sistema Nacional de Informação Territorial – SNIT.

Em 1999, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT regulamentou as finalidades e o funcionamento de ambos os dispositivos e atribuiu-lhes um papel essencial na fundamentação técnica de propostas de alteração ou revisão dos diversos instrumentos de gestão territorial. Adicionalmente, O RJIGT, cujo capítulo VI é totalmente dedicado à avaliação sublinha que o observatório a criar deve ser “responsável pela recolha e tratamento de informação de carácter estatístico, técnico e científico relevante (...) deve elaborar relatórios periódicos de avaliação com recurso a peritos, entidades independentes de reconhecido mérito e à participação dos cidadãos” (Artigo 144º). O Programa de Acção do PNPT, aprovado em Assembleia da República em 2007, reafirma a importância desses vários dispositivos e relembra que a sua acção deve, entre outros aspectos, “incidir sobre as dinâmicas territoriais em curso”.

Este é o cenário *ideal* resultante da elaboração da LBPTU em 1998.

O real.

Volvidos 14 anos o cenário *real* com que nos deparamos é algo distinto. O primeiro facto a destacar é que no processo de operacionalização da estrutura definida pela LBPTU os primeiros 6 anos após a publicação do RJIGT são desprovidos de qualquer contributo nesse sentido. De facto, é de 2005 para cá que o processo de colocação em prática do sistema de avaliação da política do ordenamento do território começa verdadeiramente. Contudo, volvidos 7 anos, e pesem embora o forte progresso que se verifica ao nível do SNIT, a apreciação geral da implementação do sistema de avaliação não é uniforme.

Pela positiva, e independentemente do facto de estar totalmente operacional ou não, é de salientar a entrada em funcionamento do SNIT que se encontra presentemente em fase de consolidação. Destaque-se a criação no SNIT da Plataforma Colaborativa de Gestão Territorial (PCGT) e a actualização da Carta do Regime de Uso do Solo (CRUS). Adicionalmente decorre o processo de identificação e selecção de indicadores territoriais que irá informar o REOT nacional ao nível das Dinâmicas de ocupação do solo.

o Sistema Nacional de Informação Territorial encontra-se numa fase de consolidação, e são pouco numerosas as entidades que produziram Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território.

Pela negativa, o Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo - OOTU, embora formalmente criado, não teve ainda condições para iniciar as suas funções faltando para tal o despacho definidor da constituição do Conselho de Orientação e a designação do seu Coordenador. Tal implica, por exemplo, não existam orientações claras para a elaboração de Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território (REOT) a nível municipal, nem que funcione o que seria o verdadeiro mobilizador e supervisor da sua execução. Nesta matéria, a transferência em 2010 para o plano de actividades da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano de algumas competências do OOTU visa contrariar o efeito negativo da não existência deste.

Particularmente negativo contudo é o caso dos REOT. Se tivermos em consideração o seu carácter obrigatório e bienal, se pensarmos que existem mais de 300 municípios em Portugal e que desde a efectivação da obrigatoriedade da execução dos REOT já passaram mais de 12 anos, deviam existir hoje em dia mais de 1800 exercícios de avaliação da política do ordenamento do território ao nível municipal. Existem **menos de 30**.

E dos municípios que o executaram nenhum produziu ainda uma segunda edição. Como interpretar tal cenário à luz da obrigatoriedade legal deste exercício de avaliação? Como justificar que tamanho incumprimento face à Lei não tenha gerado quaisquer consequências? Nem tenha levantado qualquer tipo de protesto da parte, por exemplo, dos representantes partidários na oposição nas assembleias municipais? E, como entender o desinteresse por parte dos Municípios pelo que é um exercício de soberania sobre um território à luz da reivindicação que o poder local faz, há décadas, por uma maior descentralização e subsequente autonomia administrativa? Como explicar o desaproveitamento dos REOT, instrumentos de criação e actualização de informação sobre um território, face ao substancial atraso da maioria das autarquias nos processos de revisão dos seus Planos Directores Municipais? Existirão certamente múltiplas justificações não mutuamente exclusivas.

Algumas justificações poderão estar associadas ao efeito negativo da cultura da acção pela conformidade, ou seja se não houve pressão da administração central para a produção do REOT então não é algo prioritário com o qual tenhamos que agir em conformidade. Outras respostas podem sustentar-se na falta de clarificação do que é um REOT – que não se reduz ao relatório de execução do PDM – ou na falta de capacidade técnica para o executar.

Outras respostas apelam ainda a uma lógica de índole menos técnica e mais política para justificar quer a escassez quer a execução dos poucos REOT existentes. Exploremos este último ponto, através de um exemplo dos possíveis prós e contras políticos de um REOT. Por um lado pode o decisor político municipal entender como negativa a exposição pública de informação sobre temas sensíveis, como a quantificação, tipificação e alteração dos usos do solo do seu município, informação muitas vezes associada às suspeitas de corrupção na administração local. Contudo, pode por outro lado o decisor político municipal ter uma leitura proactiva do REOT enquanto ferramenta de benchmarking da sua acção governativa. Ou seja, existem múltiplas iniciativas com impactos territoriais que se desenvolvem ao nível municipal num horizonte temporal que ultrapassa os ciclos eleitorais. Ao usar os REOT como ferramenta de benchmarking poder-se-ia transferir parte do capital político usualmente associado à “obra feita” para o atingir de metas intermédias. Imagine-se por exemplo um caso fictício em que se visa reduzir num determinado município o consumo energético com a iluminação pública em cerca de 30% num espaço de 20 anos, o decisor municipal impossibilitado de capitalizar politicamente na execução dessa medida pode criar metas intermédias e validar em Assembleia Municipal, através do REOT, a sua execução.

Este exemplo fictício vem chamar a atenção para outro potencial por explorar da figura do REOT e que está relacionado com a definição do seu conteúdo. De facto à administração central compete determinar o “denominador comum” que todos os municípios devem respeitar de forma promover um processo harmonioso de recolha, tratamento e disseminação da informação contida nas avaliações efectuadas. Contudo, na figura jurídica do REOT não há um “limite máximo” no que se refere à informação que o mesmo deve conter. Cada município tem a liberdade de adaptar o REOT à sua especificidade territorial.

Independentemente da forma que este assuma, o REOT é um contributo líquido para a transparência da administração municipal e, através da sua aprovação em assembleias Municipais, é um momento de validação da legitimidade do processo de intervenção governativa no território, ao vincular os representantes democraticamente eleitos dos cidadãos abrangidos pela política pública do ordenamento do território. A escassez de REOT existentes pode ilustrar a dissociação prevalecente entre a intervenção no território e a responsabilização política pelos seus resultados, pois inerente aos processos de avaliação em políticas públicas que são aprovados em assembleia de representantes democraticamente eleitos está a avaliação pública dos políticos que viabilizam a sua implementação. Tal facto é fundamental para inverter o deficit de confiança entre cidadão e Estado.

Para terminar há uma mensagem positiva a destacar associada ao cenário desolador da execução dos REOT. Como referido deviam existir mais de 1800 executados e existem apenas menos de 30.

Contudo, estes destacam-se inegavelmente pela positiva, como exemplos da iniciativa municipal face à indefinição, deliberada ou não, da administração central em promover activamente a elaboração dos REOT ao nível local. De facto, e num raro exemplo de uma dinâmica verdadeiramente *bottom-up* é o nível municipal, se bem que numa escala reduzida, que se torna o principal dinamizador de uma prática que só peca por tardia. É, neste sentido, muito importante sublinhar mais do que a qualidade do produto final, a forma como, num vazio de linhas de orientação provenientes do nível central, os municípios *pioneiros* na execução dos REOT acabaram por desencadear toda uma dinâmica de aprendizagem e mimetismo institucional que contribuiu indubitavelmente para o aumento exponencial do número de relatórios até hoje produzidos. E é, igualmente importante salientar que, mesmo que inadvertidamente, a ausência de instruções delineadas ao nível central, permitiu um experimentalismo raro quer no processo de execução quer nos conteúdos abrangidos pelos REOT já executados. Este *tubo de ensaio* representa um contributo muito relevante, pese embora até agora fortemente negligenciado, digno de criteriosa análise com vista a informar a produção de um futuro conjunto de princípios orientadores, definidos ao nível da administração central, que visem a uniformização da produção da segunda edição dos REOT já existentes e a primeira daqueles ainda por produzir.

NOTAS FINAIS

A avaliação da política de ordenamento do território em Portugal enquanto exercício de soberania sobre um território e reforço da legitimidade de intervenção sobre o mesmo implica uma mudança de cultura institucional e política.

Em Portugal, as concepções de políticas públicas e os processos de avaliação baseados em informação empírica dão ainda os seus primeiros passos [27]. Por isso a efectiva apropriação de uma cultura de avaliação estratégica por parte das entidades com responsabilidades no domínio do ordenamento do território requer alterações ao nível dos valores, atitudes e comportamentos quer dos decisores políticos, quer dos técnicos da administração, quer mesmo dos especialistas em avaliação. Essas alterações confrontam-se, no entanto, com comportamentos de resistência por parte de muitos membros daqueles grupos e também com tensões entre distintas finalidades, abordagens e metodologias de avaliação associadas às várias comunidades profissionais envolvidas. De facto, a evolução da avaliação em ordenamento do território dependerá, também, da capacidade de se desenvolverem comunidades profissionais específicas, abertas a concepções inovadoras de avaliação de políticas públicas mas ao mesmo tempo focalizadas no ordenamento do território enquanto política pública autónoma e renovada.

Não basta, portanto, avaliar as práticas e os processos associados à concepção, implementação e monitorização dos vários instrumentos de ordenamento do território. O próprio exercício de avaliação deve constituir uma fonte importante de aprendizagem e inovação social, com destaque para as entidades responsáveis pelo instrumento em avaliação, para as instituições e actores com quem estas entram em interacção nesse âmbito, e para os cidadãos em geral. Se o sistema de avaliação da política de ordenamento do território em Portugal revela ainda um estágio de desenvolvimento inadequado há que salientar que o encerramento do ciclo de elaboração dos instrumentos que constituem os pilares essenciais do edifício do ordenamento do território em Portugal – PNPOT e PROT – permite não só disponibilizar referenciais nacionais e regionais para o nível municipal e para as diversas políticas sectoriais, como transferir o foco de atenção dos procedimentos de elaboração de planos para os processos de monitorização e avaliação [28]. As peças do sistema de avaliação estão já delineadas, basta a vontade política de as colocar em funcionamento.

A inversão do cenário da política de ordenamento do território sobre-legislada e sub-regulada implica como acima referido uma nova cultura de avaliação mas acima de tudo depende da maior responsabilização política pela intervenção no território. O sistema de avaliação previsto na LBOTDU assim o promove. É aí que reside o maior contributo dos processos de avaliação para a redução do deficit de confiança entre cidadão e Estado.

Bibliografia

1. Mourato, J. *Território e a (Ir)racionalidade da Decisão*, Finisterra Vol. XLIV, 88, Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, Lisboa (2009).
2. MAOTDR. *Programa nacional da política de ordenamento do território*. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, (2007).
3. Fainstein, S and Campbell, S (eds.) *Readings in Urban Theory*, Blackwell Publishers, London, (1996).
4. Capra, F. *The Hidden Connections*, Flamingo, London (2003).
5. Giddens, A. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Oxford: Polity Press (1986).
6. Foucault, M. Questions of Method, in Burchell, G., Gordon, C. and Miller, P. (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf, pp. 73–86 (1991).
7. Flyvbjerg, B. *Rationality and Power (Morality and Society)* University of Chicago Press (1998).
8. Bourdieu, P. *The Logic of Practise*, Polity Press, Oxford (1992).
9. Powell, W. and DiMaggio, P (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press (1991).
10. Goss, A. *Managing Local Governance Work: networks, Relationships and the management of Change (Government beyond the Centre)*, Palmgrave: Macmillan (2001).
11. Weiss, C. H. *What kind of evidence in evidence-based policy?* Paper presented to third international, inter-disciplinary evidence-based policies and indicator systems conference, July. University of Durham (2001).
12. Healy, A. *Commentary: Evidence-based Policy--The Latest Form of Inertia and Control?* Planning Theory & Practice, Volume 3, Issue 1 April 2002, pages 97 – 98 (2002).

14. 26. 19. Ferrão, J. e Mourato, J. *A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação institucional e cidadania*, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V. 12, 1, São Paulo: ANPUR, pp. 9-28 (2010),.
15. Dühr, S., Stead, D. E Zonneveld, W. "The Europeanisation of spatial planning through territorial cooperation". *Planning Practice and Research*, Abingdon, Oxford, n.22(3), p.291-307, (2007).
16. Waterhout, B., Mourato, J. M. E Böhme, K. "The impact of Europeanisation on planning cultures", in J. Knieling e F. Othengrafen (Eds.). *Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Farnham e Burlington: Ashgate, p.239-53, (2009).
17. 18. 25. Ferrão, J. *As condições sociais de funcionamento da política pública de ordenamento do território*. Programa de investigação apresentado no âmbito de provas de habilitação para o exercício de funções de coordenação científica. Lisboa: Universidade de Lisboa (2010).
20. Oliveira, V. e Pinho, P. "Measuring success in planning. Developing and testing a methodology for planning evaluation". *Town Planning Review*, Liverpool, n.81(3), p.307-32, (2010).
21. Ferreira, A. Fonseca. *Gestão estratégica de cidades e regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, (2005).
22. OCDE. *OECD Territorial Reviews. Portugal*. Paris: OECD (2008).
23. Figueiredo, A. *Avaliação das POTU: em busca de um referencial de legitimidade*. Comunicação apresentada ao Encontro "Avaliação das políticas de ordenamento do território e de urbanismo no espaço europeu e nos âmbitos nacional, regional e municipal", Porto, 26 e 27 de Novembro de 2010, Ad Urbem, (2010).
24. Oliveira, V. E Pinho, P. "Evaluating plans, processes and results". *Planning Theory & Practice*, Abingdon, Oxford, n.10(1), p.35-63, (2009).
27. 28. Figueiredo, A. (Coord.). *The territorialisation of public policies in Portugal. Revised and updated version of the background report of the OECD Territorial Review on Portugal, Background report*. Lisboa: IFDR (2010).